

1 绪 论

1.1 研究 的 意义

我国政府自 1981 年恢复发行国债以来，到 1997 年底，国债余额已达 7310.08 亿元，外债借款也已达 1309 亿美元，成为全球第三大债务国。在日益复杂多变的国际金融形势下，研究如何防范债务风险，维护国家经济正常秩序，已成为摆在我们面前的一项紧迫课题。因此，本书从中观角度出发研究地方政府债务风险预警问题，具有重要意义。

1.1.1 研究的理论意义

根据我国统计资料上的分类或会计科目，可将地方政

府债务分为内债和外债。其中内债主要包括金融机构借款、非金融机构借款、上级部门安排周转金借款等；外债主要是外国政府贷款、国际金融组织贷款等。地方政府债务风险主要表现为债务的不确定性或其自身的缺陷以及由此引发的问题，其中前者可成为内在风险，后者可成为外在风险。从亚洲金融危机以后，广大学者对国家经济风险展开了研究，但主要集中在对国家层次上金融风险的研究，其中虽不乏有涉及政府债务方面的内容，但许多学者都是从国家宏观角度出发来研究政府债务问题，对地方政府债务方面的研究不是很多。且对政府债务是否有风险的问题争论也较大。就内债引发的债务风险是否是真正意义上的风险，学术界意见不一；而从外债来看，虽然我国与外债风险相关的指标如偿债率、债务率和负债率目前均大大低于国际公认的安全线，但外债规模的迅猛增长已引起了专家学者的注意。特别值得一提的是，忽视外债风险管理正是导致亚洲金融危机的一个重要因素。所以，对外债风险的预警研究也越来越为人所重视。目前，对政府债务风险的研究多数是从国家宏观角度来探讨，虽有杂志出现了关于地方政府债务风险的研究，也多是一些定性的描述，没有从定量角度来分析地方政府债务风险的形成机理以及各种因素对政府债务的影响程度。因此，本书从解决实际问题的角度出发，对地区政府债务风险进行的研究具

有重要的理论意义。

公司治理就是对公司的统治和支配，它决定公司运营的目标和方向。现代股份经济的发展使得企业演变为公众公司，这时，企业业主变成了公司资金要素的提供者。业主对企业的管理就变成公司出资者对公司的治理。

1.1.2 研究的现实意义

第一，各地方政府最近这几年为加快经济发展，无不想方设法扩大招商引资力度，鼓励负债经营，举债建设，而地方政府各部门举债管理上的混乱局面，致使地方隐性债务大量存在。这些债务要求由政府财政担保，或者即使没有得到政府的担保，但政府出于道义和法规上的要求必须出面进行最后的担保或者偿还。这些借款到期如不能偿还，上级部门将强行扣款，直接影响到地方政府预算的正常执行和社会安定，形成地方政府债务风险。第二，由于受经济增长平缓、国有企业效益滑坡、企业欠税、政策性减收等因素影响，加上农业税收的稳定税负政策，其他非税收入（如行政性收费、罚没收入）在扣除执收执罚成本后，难以增加可用财力，从而使偿还债务的资金得不到保证，导致偿债风险。第三，地方财政经常性支出项目的刚性越来越强，新增支出项目越来越多，如增加机关事业单位单

位职工工资、提高三条社会保障线支出等，使地方财政支出的增长势头难以抑制。部分县乡财政从早几年的“吃饭”财政已变成“要饭”财政，“寅吃卯粮”、“吃了上顿无下顿”的窘况时刻威胁着基层政权的巩固和正常运转；县乡两级财政赤字、粮食亏损挂账、国债转贷、世行贷款、借入上级财政周转金、拖欠工资、呆账损失及其他政府行为负债，已明显地形成了巨大的财政支出压力。第四，“隐性”风险的表现更为复杂。由于地方财政不允许赤字预算，对捉襟见肘的地方财政来说，除了“增收节支”外，“技术处理”就成了实现收支平衡的重要手段，加之一些收费项目取消后的配套改革未到位、财源建设后继乏力、财政体制变动频繁、社会保障难度加大、国有企业经营风险加剧以及农村合作基金会清理整顿给经济发展和农村税收征管带来的负面影响等，最终将形成财政支出，并转化为地方政府的债务风险，进而影响整个地方经济的平稳运行。所以，研究地方政府债务风险问题具有重要的现实意义。

随着预警方法被引入宏观经济领域，理论界普遍认为建立完善的预警体系是控制债务风险的有效途径。债务风险的预警体系能够在债务管理过程中对各项经济活动进行监督和检测，能够对导致债务风险增大的不稳定管理状态和不正常因素产生的警兆进行分析，并在债务风险增大到一定程度时发出警报。债务风险管理部门可据此查找警源，

并进行有效的调控，把债务风险降低到比较安全的程度。地方政府债务管理部门建立并完善债务风险预警系统，可大大降低由于债务风险带来的财政支出压力，提高债务管理能力，减少政府债务对宏观经济政策有效性的抵消程度。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 政府债务风险研究现状

政府债务是政府或者其所属行政机构等举借的债务，是政府为了履行其职能的需要，依据信用原则，有偿、灵活地取得公共收入的一种形式。在 20 世纪 30 年代以前，经济学家们一般是反对国家干预，主张政府无为而治。那时的古典经济学派基本上否定政府借债的作用，对发行债券持反对意见。20 世纪 30 年代的大衰退成为政府债务理论发展史上的重大转折点。人们开始重新思考市场机制，改变了政府充当“守夜人”的观念，提出政府应该干预经济的建议。这一时期的大多数经济学家由认为政府债务有害于经济转向，认为政府债务有益于经济，即产生了所谓“政府债务新理论”。20 世纪 80 年代，约瑟夫·斯蒂格利茨

教授针对美国高额财政赤字和贸易赤字（所谓“双赤字”）同时出现的现象，提出了不同于传统理论的分析。他注重以政府债务资金的不同用途去分析政府债务的负担问题。这一时期的西方政府债务理论，不仅提出了政府“隐性债务”的概念，同时还将财务管理的理论运用到政府债务管理上来，注重政府债务与资产的对应关系。20世纪90年代的政府债务理论，从资产负债管理的角度出发，强调政府资产和债务的冲抵，并注意由此产生的净债务变化及其产生的相关效应。

中国政府债务风险管理理论是在社会主义国家向社会公众借债的实践中逐步发展起来的。早在建国初期，我们就已注意举借债务，但由于当时经济管理体制的限制，政府债务资金多用于经济建设或国防，因而对政府债务风险的理论研究范围比较窄。在改革初期，理论界对政府债务风险问题的讨论主要表现在对国民经济的调节上：货币效应，即政府债务可以调控流通中的货币量。政府通过借债可以使流通中的现金转变成储蓄，减少货币的流通量，反之则会增加现金的流通量。因此，可以把政府举债作为一种调控经济的重要政策。②财政平衡效应，即政府债务收入可以弥补财政赤字。虽然我国在20世纪80年代一直实行平衡预算，但是总会由于某些原因而使财政出现赤字，在总体财源紧张的情况下，政府借债无疑是弥补赤字，达

到预算平衡的最好方法。 分配效应，即政府债务是提前对未来的国民收入进行分配，在对国民收入分配既定的格局和资源稀缺的情况下，通过政府借债再次在社会各个利益主体间进行分配，达到优化资源配置的效果。 投资效应，即政府债务资金使用在生产性领域，通过集中闲散的资金，将资金更好地利用，改善以后年度的经济状况。进入 90 年代后，在不断引进西方政府债务理论的基础上，我国经济理论界对政府债务理论的探讨进入更深的层次。这一时期对政府债务的讨论主要包括政府债务的负担、数量界限、政府债务与财政赤字即货币发行的关系等问题，并出现了关于财政危机的争论。

1.2.2 地方政府债务风险研究现状

地方政府债务是指地方政府为了履行其职能的需要，依据信用原则，有偿、灵活地取得公共收入的一种形式。但是根据我国预算法，地方政府不准搞赤字预算，所以中央政府禁止地方以政府名义借债。但是，在发展地方经济、建设地方公用事业的过程中，已经发生了相当规模的地方政府债务，其形式可能多种多样：如有的专门设立实质上属于地方政府以后年度的财政收入；有的地方则是在实施一些规模较大项目（如高速公路、地铁、桥梁、铁路建设）

过程中，投融资机构虽不以政府名义设立，但由地方政府担保。事实也表明，确有一些项目债务的最终偿还者还是地方政府。地方政府债务，其实就是地方财政的负债。

根据《财政总预算会计制度》规定：“负债是一级财政所承担的能以货币计量，需以资产偿付的债务。包括应付暂收款项、按法定程序及核定的预算举借的债务、借入财政周转金等。”但这个定义并没有包括上述的一些担保的准地方债务。目前我国的政府债务除了预算内的债务外，还有许多未被纳入预算的政府债务。这些债务虽然在现行体制下没有被纳入预算，但这并不能改变其政府债务的性质。此外，还有一部分债务，虽然性质上不是政府的债务，但是在未来可能会增加财政的负担，比如金融机构的不良资产损失、社会保障基金的损失和缺口、地方政府部门乱担保所造成的一些问题等，只要某种不利因素出现就会导致出现支付困难，出于某种意义上的考虑，政府会承担最后这部分债务的偿债责任，从而构成财政压力，形成风险。

针对这种非规范化的准地方债务，可以对地方政府债务进行更进一步的定义：地方政府为了履行其职能的需要，依据信用原则，有偿、灵活地取得公共收入的一种形式，或者是地方政府顾及到法定程序、政策、担保承诺等必须或者可能在未来付给公众的款项。因此，最终由地方财政承担的款项可以全部计为地方政府的负债。由此，地

方政府债务不仅仅是指狭义上的合同表明的债务，而且包括了财政支出等所有与未来财政支付有关的广义债务。地方政府债务风险并不是仅指债务风险本身，而是指国民经济发展矛盾长期积累的结果。从狭义上讲，地方政府债务风险主要是指地方政府实际负债引起的风险，但由于地方财政所有的负担均可以定义为以上的某种负债，所以从广义上说，地方政府债务风险实际上可理解为地方财政风险。在本项目中所指的地方政府债务风险是广义上的地方政府债务风险，是一种国民经济深层次上的风险。

在以前的大多数地方政府债务风险的研究中，主要是一些调研报告型的定性分析，实证研究较少，对风险进行预警的研究更是缺乏。本书将结合重庆市地方政府债务的实际情况，对地方政府债务风险问题作一些有益的探索。

1.3 本书的主要研究工作与研究思路

1.3.1 主要工作

(1) 分析和评述政府债务风险管理理论，并由此提出地方政府债务的定义、分类以及地方政府债务风险问题的

研究方向。

(2) 对重庆市地方政府债务风险进行分类研究，使各种风险清晰化、明显化，以便对其进行监测和判别。

(3) 对重庆市地方政府债务风险产生原因进行分析，针对重庆市的具体情况，结合其他省市的经验，阐述重庆市地方政府债务风险产生的经济因素和体制性因素。

(4) 运用两个层次的指标体系反映地方政府债务风险，对重庆 40 个区县进行分类，运用主成分分析方法得出主成分因子，建立地方政府债务风险判别模型，并进行了实证研究。

(5) 根据实证研究模型编制重庆市地方政府债务风险预警软件。

(6) 针对地方政府债务风险的类别和成因，提出了防范地方政府债务风险的政策性建议，给以后的工作提供一些思路和方法。

1.3.2 研究思路

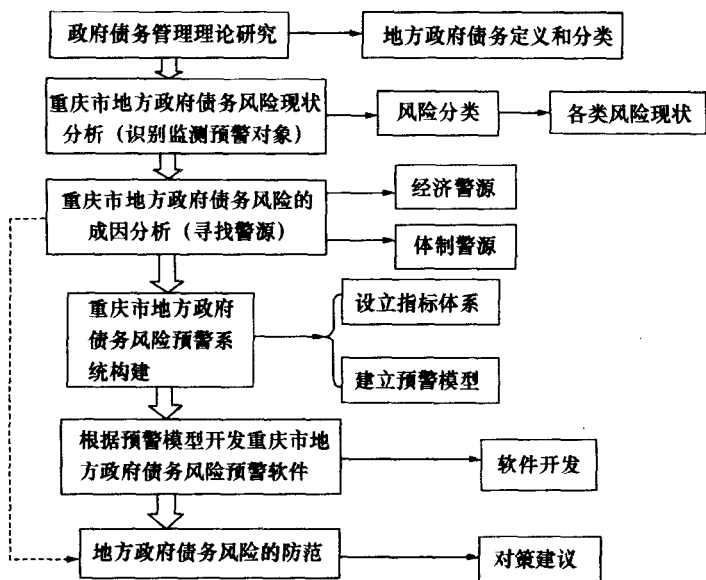


图 1.1 本书的研究思路

2 政府债务风险管理理论研究

2.1 政府债务的概念

20 世纪 80 年代出版的国内财政学教科书，认为国家债务就是公债。比如，对公债的定义是：“国家以债务人的身份向国内和国外筹措的各种借款，称为公债，或称为国债。它是用来弥补国家财政收支不足或进行大规模经济建设，动员筹集财政资金的一种形式。”或者“国家公债，亦简称国债”。因此，政府债务就是各大教科书上所说的公债，包括地方政府的债务。而西方通常将公债界定为政府债务而非国债。将国债与公债从概念上区别开来，是因为在西方的公债不仅包括中央政府发行的国债，还包括地方政府发行的地方公债以及政府所属机构发行的政府机构债务等。当时，国内教科书之所以认为国债就是公债，主

要原因在于：一是从“国家债务”的角度解释，国债即国家政府的债务，不论是中央政府还是地方政府均是国家的组成部分，不同层次政府的债务自然也都是国家债务。因此，国债等同于公债，两者的外延相同。二是与中国传统高度集权的计划经济体制相适应，“国家财政”即为全国统一的财政，地方财政仅是中央财政的附属物，地方政府不但没有多大的自主权，就连地方政府预算也是中央编制国家预算的组成部分。地方政府更无发行债券之说，中央财政发行债券也是由各级政府共同完成的，因此，也就无所谓国债与地方公债之分了。而大多数西方国家，国家预算不包括地方政府预算，地方政府可依据一定法律独立发行公债，由此产生了国债与公债在外延上的区别。

1992年我国决定了市场经济体制的改革目标后，相应公债应是“公共债务”的简称，是各级政府部门债务的总称，它应包括由中央政府发行的国债、地方各级政府从上级或其他组织所借债务、政府所属行政机构或独资机构的债务。实际上，20世纪90年代以后，类似于铁道部、国家开发银行等机构发行的债券，属于政府机构债券，也都属于公债范畴。尤其是适应市场经济要求的分级财政体制建立后，中央政府预算与地方政府预算是有区别的。各自的债务在信用、流动性及其收益的税收优惠上也是有所区别的，因而更不应再将公债与国债不加任何区别地当做

同一事物，应将地方政府债务和中央政府债务区分开来。

政府债务是一种有偿性公共收入，政府在组织公共财政收入时，一方面可以凭借政治权力，采取无偿的形式来进行，如征税；另一方面还可以依据信用原则，采取有偿的形式来进行，如借债。这就是说，政府债务是政府取得公共收入的一种有偿形式。国际会计师联合会建议的政府国际会计准则将负债定义为政府由于获得某种经济利益而承担某种事项在将来导致政府资源流失的现有责任。

将上述各点加以归纳，可以得出政府债务这一经济范畴的简短定义：政府债务是政府以及所属行政机构等举借的债务，是政府履行其职能的需要，依据信用原则，有偿、灵活地取得公共收入的一种形式。

2.2 西方政府债务风险管理的理论

2.2.1 早期古典学派理论

1. 大衰退以前政府债务理论——债务有害论

在 20 世纪 30 年代以前，经济学家们一般是反对国家

干预，主张政府无为而治。因此，那一时期的古典学派基本上否定政府借债的作用，对发行债券持反对意见。亚当·斯密（Adam Smith），作为自由资本主义时期政府债务思想的代表和古典经济学派的创始人，极力反对政府举借债务。这一思想成为自由资本主义时期政府债务思想的主流。

首先，公债具有非生产性，这一问题是西方经济学家长期争论的一个话题。亚当·斯密认为：“最初债权人贷予政府的资本，在贷予的那一瞬间，已由资本的机能而转化为收入的机能了，换言之，已经不是用以维持生产性劳动，而是用以维持非生产性劳动。”可见，认为政府债务具有非生产性，是亚当·斯密反对政府举债的一个根本原因。

其次，政府债务会加重国家和人民的负担。亚当·斯密认为政府债务会增加国家负担，因为偿债时将会加重人民的税收负担，认为政府债务弊害很大，这是他反对举债的另一个重要原因。

再次，政府债务制度与税收制度具有不同的特征。亚当·斯密对这两者比较后的看法是各有利弊，但从长时间看，税收制度要优于国债制度，“只有在战争持续的期间，国债制度才优于其他制度”，但战争时期毕竟是短暂的。

古典经济学家大卫·休谟强烈反对重商主义者主张公债是财富的一部分，而且利息的支付仅仅是从纳税人手中

转移到债权人手中，而其本身对国家并没有伤害的观点。

因此，早期古典学派认为政府举借债务对整个经济的负面效应颇大，该学派对政府举借债务持否定态度，反对政府举债，发行债券将会使政府债务风险较高。

2. 李嘉图等价理论

李嘉图等价理论（Richardian Equivalence）的基本含义是：为了筹集纯粹消费性支出（战费），不管政府选用征税还是借债，效果相同，即政府以举债取代征税对于经济发展的影响无任何差异。因为政府借债至少使民间可能用于生产的资本减少，转变为不会提供任何利润和利息收入的非生产性消耗。同时，由于公债利息的偿还来源于未来的课税，但为付息而征的税收，是人们初始时期因享受政府采取借债方式，而非大规模课税所获得的大额免税所付出的成本，最终付出的本金利息总额和负担的税收一样多。而且李嘉图进一步说明：“国家既不会由于支付公债利息而陷入困境，也不会由于免除支付而得到解救，国家的资本只能由储蓄收入与节省开支而增加。取消债务既不能增加收入，也不能减少支出。”但是他认为，人们不应该为了减轻眼前的负担或逃避暂时困难，而过多地求助于借债。借债会使人们不知道节俭，不明白自己的真实境

况，积累巨额借款的国家的处境是极不自然的。政府借债对经济的发展无贡献，反而存在较高风险。因此，李嘉图不赞成政府举借债务。

2.2.2 新经济学派理论

1. 大衰退以后政府债务理论 —— 债务不一定有害

20 世纪 30 年代的大衰退，是公债理论发展史上的重大转折点。大衰退的爆发，引起了人们对市场机制的重新思考，动摇了对“看不见的手”的信心，改变了政府充当“守夜人”的观念，提出政府应该干预经济的建议。这一时期的大多数经济学家对政府债务的态度开始发生改变，由认为政府债务有害于经济转向认为政府债务有益于经济，即产生了所谓“政府债务新理论”。该理论的创立者约翰·梅纳德·凯恩斯在《就业、利息和货币通货》一书中，指出大衰退的原因是由于有效需求不足，克服有效需求不足就需要政府增加政府支出，降低税率，削减税收，实行赤字财政，而赤字财政必然导致政府大量借债。他认为“举债支出虽然浪费，结果倒可以使社会致富”。政府债务对经济的正面效应超过其带来的风险，因此，鼓励适当举借债务。